

«ЗИМНЯЯ ВОЙНА» В ГАЗЕ: РАССЛЕДОВАНИЕ ООН

М.С. ХОДЫНСКАЯ-ГОЛЕНИЩЕВА

Ключевые слова: ООН, Газа, Израиль

Современные международные отношения даже после формального завершения эпохи блокового противостояния по-прежнему характеризуются высоким уровнем конфликтности. Процессы глобализации привели к расширению круга участников региональных и международных споров: в них вовлекаются не только сопредельные государства, но и не участвующие напрямую мировые державы, а также все более активно международные и региональные организации. С течением времени такие организации накопили определенный опыт решения кризисных ситуаций, который, на наш взгляд, представляется все же недостаточным для адекватного решения большинства современных международных конфликтов.

Если говорить об Организации Объединенных Наций, то ее методы «реагирования» на тот или иной возникающий кризис «подстраиваются» под меняющиеся региональные и международные реалии. Несмотря на наличие Совета Безопасности - основного органа ООН, несущего ответственность за мир и безопасность во всем мире, в случае особой необходимости создаются специальные органы, комитеты или комиссии для реагирования или принуждения. Со временем необходимость придания работе ООН большей эффективности привела к задействованию иных форм реагирования на кризисы.

Причин такого варианта развития событий несколько. Одна из основных связана с тем, что конфигурация кризисов заметно усложнилась за счет увеличения числа их участников. Это привело к тому, что выявить виновную сторону стало значительно сложнее.

Случаи ситуаций, подразумевающих наличие полярно противоположных взглядов на причины и истоки кризиса и его виновников, привели к тому, что все более востребованными стали меж-

дународные механизмы *ad hoc** по расследованию обстоятельств конфликта. Возникновению и распространению таких механизмов способствовало и то, что свои решения международное сообщество зачастую было вынуждено принимать в условиях цейтнота.

Главная особенность таких, созданных «на месте», механизмов состоит в том, что предпринимается попытка провести относительно независимое расследование с прицелом на формирование у международного сообщества более или менее ясной картины произошедшего. Это могло бы помочь избежать принятия ошибочных решений в отношении определения сторон, виновных в конфликте, мер их наказания и способствовало бы результативному устранению последствий кризиса.

МИССИЯ Р.ГОЛДСТОУНА

Характерным примером такого рода явилось создание Миссии ООН по установлению фактов в связи с конфликтом в секторе Газа, которая была учреждена вес-

ной 2009 г. в соответствии с резолюцией Совета ООН по правам человека (СПЧ). Она представляет собой независимый орган, обладающий мандатом «расследовать все нарушения международного гуманитарного права, в том числе в области прав человека, которые были совершены в результате военных операций, проводившихся в секторе Газа в период с 27 декабря 2008 г. по 18 января 2009 г.»¹.

Миссия была сформирована из четырех экспертов в области международного права, судопроизводства и криминального расследования: Ричарда Голдстоуна², Кристин Чинкин³, Хины Джилани⁴ и Дезмонда Трэверса⁵. Приступая к работе, руководитель Миссии Р.Голдстоун заявил, что в своей деятельности этот специально созданный «под ситуацию» орган будет руководствоваться нормами общего международного права, международными нормами в области прав человека и гуманитарного права⁶.

Целью работы Миссии было представление в СПЧ отчета об инцидентах нарушения международного гуманитарного права в ходе «зимней войны» в Газе. Была проделана весьма внушительная работа: проведены беседы с непосредственными жертвами насилия, свидетелями; проанализирован огромный массив фото- и видеоматериалов, изучены медицинские заключения, проведена экспертная оценка остатков оружия и боеприпасов, собранных в местах инцидентов и т.д. Состоялись два выезда в сектор Газа для изучения ситуации «на месте» (при этом представители Миссии не были допущены ни в

* Ad hoc (от лат. *ad hoc* - «для этого») - «для специальной цели».

Израиль, ни на Западный берег реки Иордан) и два раунда публичных слушаний в Газе и Женеве⁷. С целью достижения большей объективности в качестве важнейшего критерия при формулировании выводов Миссия использовала информацию из первоисточника. Данные, полученные от третьих сторон, рассматривались лишь в качестве дополнительных доказательств.

Объемный доклад Миссии Голдстоуна был представлен осенью 2009 г. в ходе 12-й сессии Совета ООН по правам человека в Женеве.

На базе подробного изложения мотивов и последствий расследовавшихся событий Миссия пришла к неожиданно критическому по отношению к израильтянам выводу.

Он заключается в том, что многие аспекты политики Тель-Авива в отношении населения сектора Газа представляют собой нарушение международных норм в области прав человека и гуманитарного права или являются его результатом. Израиль обвинен в осуществлении политики блокады, по сути представляющей собой преднамеренное коллективное наказание всего населения сектора.

Действия, которые осуществлялись Тель-Авивом и были представлены им как меры по изоляции ХАМАС, на самом деле, по мнению авторов доклада, являлись систематическими усилиями по установлению контроля над процессом палестинского самоопределения и созданию препятствий этому процессу, в т.ч. путем задержания политичес-



что, несмотря на то что израильское правительство пыталось представить свои военные операции как ответ на ракетные обстрелы в рамках осуществления своего права на самооборону, операция «Литой свинец»⁸, в ходе которой были убиты свыше 1400 человек и применялись запрещенные виды оружия, а также производились допросы с применением угроз и пыток, была по большей части направлена на нанесение удара по населению Газы в целом.

Такая политика Израиля, считают авторы доклада, имеет целью в том числе экономическое ослабление сектора, что в будущем еще более затруднит процесс

восточного урегулирования.

Очевидно, что основным критерием, взятым на вооружение Миссией ООН для определения того, являлась ли в данном случае гибель людей нарушением норм международного гуманитарного права, был принцип пропорциональности.



В результате израильской операции «Литой свинец» в секторе Газа погибли около 1400 палестинцев, более 5 тыс. получили ранения.

Применив его для расследования обстоятельств военной операции, Миссия пришла к выводу, что те, кто ее разрабатывал, исходили из политики преднамеренного использования непропорционально большей силы, но не против противника (ХАМАС), а против «инфраструктуры его поддержки»⁹, что на практике означало гражданское население.

Хотя в докладе зафиксировано, что некоторые из убитых принимали участие в боевых дейст-

ИЗРАИЛЬ МСТИТ НАСЕЛЕНИЮ ГАЗЫ ЗА ПОДДЕРЖКУ ХАМАС

ких деятелей и членов правительства и наказания населения Газы за его предполагаемую поддержку ХАМАС. В итоге, такой подход выразился в нанесении ударов по административным зданиям, в частности, по Палестинскому законодательному совету.

Авторы доклада утверждают,

его интеграции с Западным берегом реки Иордан. Разрушительное воздействие операции на положение палестинского населения, по мнению авторов, будет иметь долгосрочные последствия для всего региона Ближнего Востока, а также окажет деструктивное воздействие на ход ближне-

виях и что отсутствие единства среди палестинцев, вылившееся в противостояние Фатх и ХАМАС, негативным образом сказалось на ситуации с правами человека на палестинских территориях, а также, что с апреля 2001 г. палестинские вооруженные группы обстреливали территорию Израиля, «терроризируя гражданское население», в целом вина за насилие в регионе возлагалась на Тель-Авив. Израиль был обвинен в нарушении Четвертой Женевской конвенции¹⁰, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и основополагающих принципов международного гуманитарного права.

Отдельно в докладе был выделен факт нанесения израильскими вооруженными силами удара против объектов ООН, что «совершенно недопустимо и подрывает способность Организации обеспечивать защиту и оказывать помощь».

СУДЬБА ДОКЛАДА

Таким образом, фактологическая часть документа представляет собой подробный анализ фактов нарушения международного гуманитарного права в ходе конфликта в Газе и определение виновной стороны. Во второй части документа - «Выводы и рекомендации» - изложены возможные сценарии дальнейших действий международного сообщества как на региональном, так и на международном уровнях.

Рекомендации Миссии, касающиеся дальнейших практических действий по докладу, можно разделить на три части: для израильских властей, для палестинских властей, а также рекомендации в отношении дальнейшего обсуждения доклада в рамках ООН. Именно эта часть вызвала наибольший резонанс в мировом сообществе, поскольку, по замыслу авторов, документ должен был быть рассмотрен в рамках Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, Совета Безопасности, а также Международного уголовного суда (МУС).

Очевидно, что передача доклада из СПЧ в другие органы системы ООН (ГА, СБ, МУС) означала бы на практике отход от первоначальной идеи обсуждения данной проблематики только в рамках защиты прав человека. Более того, перенос тематики в ГА или СБ ООН означал бы ее неизбежную политизацию.

Безусловно, в таком развитии событий были чрезвычайно заинтересованы представители арабских стран в ООН, Движения неприсоединения (ДН) и Организации исламская конференция (ОИК), поскольку это давало возможность в очередной раз «выпустить пар» и подвергнуть Израиль критике.

Однако для вывода вопроса из рамок СПЧ было необходимо принятие в Совете по правам человека резолюции, фиксирующей рекомендации по передаче вопроса в другие органы системы ООН. Делегации от Палестины (которая, кстати, не является членом СПЧ), Египта (от ДН), Нигерии (от Африканской группы), Пакистана (от ОИК) и Туниса (от Арабской группы) подготовили проект соответствующей резолюции «Ситуация в области прав человека на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим». Голосование по нему состоялось в ходе 12-й спецсессии СПЧ ООН в октябре 2009 г. Резолюция была принята.

Документ осудил действия Израиля на оккупированных палестинских территориях, поддержал необходимость проведения израильянами и палестинцами собственных расследований, рекомендовал Генассамблее ООН рассмотреть доклад в ходе ее сессии, а также потребовал от Генсекретаря ООН представить к следующей сессии СПЧ отчет о ходе выполнения рекомендаций, содержащихся в докладе¹¹.

Таким образом, мандат Мис-



Р.Голдстоун возглавил Миссию ООН по расследованию обстоятельств «зимней войны» в Газе.

сии, изначально заключавшийся в объективной оценке причин и контекста «зимней войны» в Газе, был существенно расширен. Россия поддержала резолюцию, несмотря на то, что Москву не устроила та часть документа, которая рекомендовала передачу доклада в ГА ООН и МУС. По оценке российских дипломатов, именно СПЧ является оптимальной «площадкой», а рекомендации его авторов рассмотреть документ в других органах ООН выходят за рамки мандата Миссии¹². Естественно, активно против резолюции выступили Израиль, а также США.

Получив «зеленый свет» для дальнейшего раскручивания данного сюжета на международной арене, группа решительно настроенных арабских представителей добилась принятия в ноябре 2009 г. резолюции Генассамблеи по докладу Голдстоуна.

Заседание, на котором присутствовал автор статьи, носило довольно эмоциональный характер: в резком ключе выступали представители таких стран, как Сирия, Саудовская Аравия, Венесуэла и, безусловно, Палестина. При голосовании по проекту резолюции Россия воздержалась, мотивируя это решение неприятием Москвой тех аспектов документа, которые призывали к продолжению дискуссии по до-

кладу в рамках Совета Безопасности ООН¹³.

Таким образом, еще одна ступень по политизации вопроса была пройдена. Следующей могло бы стать рассмотрение доклада в СБ, против чего активно выступили Россия и США. Отметим, однако, что на сей раз арабские делегаты, настроенные на раскручивание данного сюжета, уже не так рьяно стремились к ускорению процесса его рассмотрения Совбезом, поскольку отдавали себе отчет в возможной блокировке соответствующей резолюции кем-то из его постоянных членов¹⁴.

При этом Тель-Авив проделал внушительную работу по собственному расследованию обстоятельств нарушений прав человека в ходе войны в Газе (в феврале 2010 г. промежуточные итоги израильского расследования были опубликованы в качестве приложения к докладу Генсека ООН, посвященному данной тематике¹⁵). Все, что удалось пока сделать палестинцам (дают о себе знать межпалестинские разногласия) - это сформировать комиссию по расследованию, которая в ходе своего единственного заседания в январе 2010 г. успела только определить свой состав и методы работы.

Это говорит о том, что до возможного переноса проблематики в СБ¹⁶ сторонам предстоит проделать внушительную работу по выполнению рекомендаций Р.Голдстоуна, что, возможно, даст необходимое время, чтобы «страсти» вокруг данного сюжета поутихли. При этом ооновский комитет осуществляет Комитет независимых экспертов для мониторинга и оценки израильского и палестинского расследований нарушений прав человека в ходе конфликта в секторе Газы¹⁷.

Первый серьезный заслон на пути переноса вопроса в СБ удалось поставить в ходе очередного обсуждения проблематики в рамках СПЧ в марте 2010 г. Активная работа российских дипломатов, проведенная с европейскими и арабскими делегациями в Же-

неве, способствовала тому, что в принятой по итогам обсуждения резолюции СПЧ ссылка на необходимость переноса проблематики в Совбез отсутствовала¹⁸.

Для Москвы такой результат был важен, поскольку препятствовал превращению СБ ООН в площадку для «выпуска пара» по «наболевшим» для тех или иных членов международного сообщества вопросам, а также способствовал недопущению размывания функций Совета. На этот раз Россия проголосовала за резолюцию, поскольку сделанные поправки снимали наши основные озабоченности и придавали тексту резолюции большую сбалансированность (о чем, кроме всего прочего, заявил в своем выступлении по итогам голосования российский представитель¹⁹).

НАБИРАЮЩАЯ ОБОРОТЫ ТЕНДЕНЦИЯ

Растущую озабоченность вызывает тенденция по использованию ООН, и особенно Совета Безопасности, в качестве механизма решения определенных внутриполитических и сугубо пропагандистских задач. В этой связи, по мнению российского внешнеполитического ведомства, важно поставить заслон на пути этой набирающей обороты тенденции. Прерогатива Совбеза, согласно ст. 24 Устава ООН, заключается в «поддержании международного мира и безопасности»²⁰ в целом.

Ясно, что искусственная политизация тематики препятствует спокойному, профессиональному анализу рекомендаций доклада Р.Голдстоуна, который должен продолжаться прежде всего в рамках СПЧ, поскольку сюжет касается непосредственно нарушений прав человека. Несмотря на содержащиеся в докладе выводы и рекомендации, с которыми можно соглашаться или нет, речь в нем идет о частных нарушениях международного гуманитарного права в ходе отдельного конфликта, произошедшего в рамках уже существующего и длящегося десятилетиями кризиса.

По мнению российских дипломатов, доклад следует рассматривать в профильном органе - Совете ООН по правам человека, а не в СБ, занимающимся ближневосточным урегулированием в целом.

Со стратегической точки зрения линия на отказ от конъюнктурной поведенческой модели и обеспечение четкого разграничения полномочий органов ООН, недопущение размыва их функций и взаимного вторжения в сферы компетенции в конечном счете отвечает интересам всех заинтересованных сторон и должна продолжать оставаться одним из узловых моментов в подходах к функционированию всей системы ООН.

Следует признать, что деятельность Миссии ООН по установлению фактов в связи с конфликтом в секторе Газы представляет собой лишь частный случай более общей, системной проблемы.

Создание Миссии, схема ее функционирования, реакция на ее работу заинтересованных сторон высветили целый пласт сопутствующих вопросов и продемонстрировали, что подобного рода механизмы могут быть действенным внешнеполитическим рычагом как в руках международного сообщества в целом, так и отдельных государств.

* * *

За последние годы схожие формы реагирования *ad hoc* на те или иные кризисы и конфликтные ситуации становятся все более востребованными.

В данном контексте можно упомянуть, например, международные комиссии по расследованию убийства бывшего премьер-министра Ливана Р.Харири, по борьбе с безнаказанностью в Гватемале²¹, в связи с убийством бывшего премьер-министра Пакистана Б.Бхутто, по расследованию трагических событий 28 сентября 2009 г. в Гвинее²², «Международную независимую комиссию по установлению фактов в отношении конфликта в Грузии»

(т.н. «комиссия Х.Тальявини», образованная ЕС).

Очевидно, что пока в международном сообществе не оформились четкие критерии для таких ситуаций, когда учреждение подобных «следственных» механизмов выглядит оправданным. Нет ясности и относительно того, каким образом и на какой правовой основе должен происходить запуск их работы, определяться параметры их функционирования, возможная сфера компетенции и рычаги реализации их рекомендаций.

Важным выглядит и вопрос квалифицированного кадрового обеспечения деятельности таких ооновских структур. Как представляется, могла бы оказаться полезной идея создания группы экспертов для подключения к работе комиссий. Это должны быть специалисты, пользующиеся доверием заинтересованных сторон.

Вопрос финансирования здесь также немаловажен. Было бы целесообразно избежать дополнительной нагрузки на регулярный бюджет ООН, и без того испытывающий серьезные затруднения. Возможно, оптимальной выглядела бы схема создания целевых добровольных фондов, либо выделения ассигнований заинтересованными в установлении фактов государствами (как это было с комиссией в связи с убийством Б.Бхутто).

Но, вероятно, главный критерий - это обеспечение независимого формата деятельности. Только тогда работа комиссии окажется результативной.

Систематизация деятельности комиссий *ad hoc* по установлению фактов могла бы позволить предотвратить участвовавшие попытки втянуть СБ ООН в рассмотрение не касающихся его сюжетов, напрямую не затрагивающих во-

просы поддержания международного мира и безопасности, наделить его своего рода следственными функциями. В то же время это способствовало бы тому, чтобы данные вопросы не выпадали из поля зрения СБ ООН и оставались под его «присмотром». При этом речи не может идти о том, что в случае придания деятельности международных комиссий по установлению фактов унифицированного, единообразного характера, будет подрываться авторитет ООН как ключевой структуры кризисного урегулирования на международной арене. На наш взгляд, это только даст всемирной организации, какую представляет собой ООН, дополнительные рычаги воздействия и реагирования на конфликты и проблемные ситуации и будет способствовать снижению международной и региональной напряженности.

¹ Official website of United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict - <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/FactFindingMission.htm>

² Р.Голдстоун - бывший Генеральный прокурор Международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде (еврей по происхождению).

³ К.Чинкин - профессор в области международного права.

⁴ Х.Джилани - адвокат Высшего суда Пакистана.

⁵ Полковник Д.Трэверс - член Совета директоров Института криминалистики Ирландии.

⁶ А/HRC/12/48. Доклад Миссии ООН по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе - <http://www.ohchr.org>

⁷ Всего Миссия провела 188 отдельных бесед, рассмотрела 300 докладов, сообщений и других документов общим объемом в более чем 10000 страниц, свыше 30 видеопленок и 1200 фотографий.

⁸ «Литой свинец» - кодовое название военной операции Израиля в секторе Газа, проводившейся в период с 27 декабря 2008 г. по 18 января 2009 г.

⁹ А/HRC/12/48...

¹⁰ Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны.

¹¹ А/HRC/S-12/L.1. Проект резолюции СПЧ ООН «Ситуация в области прав человека на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим» - <http://www.ohchr.org>

¹² Выступление Постоянного представителя России В.В.Лощинина на 12-й спецсессии СПЧ ООН по мотивам голосования в связи с принятием резолюции «Ситуация в области прав человека на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим». Женева, 15-16 октября 2009 г. - <http://www.mid.ru>

¹³ Выступление Постоянного представителя России В.И.Чуркина по мотивам голосования в Генассамблее ООН по вопросу о докладе СПЧ ООН. Нью-Йорк, 5 ноября 2009 г. - <http://www.mid.ru>

¹⁴ Решения СБ ООН (кроме процедурных) требуют 9 голосов из 15, включая совпадающие голоса всех постоянных членов (Россия, США, Франция, Великобритания и Китай). Это означает, что каждому из пяти постоянных членов СБ принадлежит право вето в отношении решений Совета.

¹⁵ Follow-up to the Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict. Report of the Secretary-General - <http://unispal.un.org/pdfs/A64651.pdf>

¹⁶ Согласно ст. 25 Устава ООН, решения СБ имеют обязательный характер, чем и объясняется желание включить вопрос в повестку дня СБ.

¹⁷ Летом 2010 г. Верховный комиссар ООН по правам человека Н.Пиллай назначила 3-х членов Комитета независимых экспертов для мониторинга и оценки израильского и палестинского расследований нарушений прав человека в ходе «зимней войны» в Газе. Назначение произошло в соответствии с принятой на 13-й сессии СПЧ резолюцией «Последующие действия по докладу независимой международной миссии ООН по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе». В комитет вошли следующие эксперты: Кристиан Томускат (председатель Комитета) - почетный профессор Гумбольдского университета (Берлин). Прежде чем возглавить кафедру международного права данного университета, работал на должности директора института международного права при университете Бонна; Мэри Макгован Дэвис - занимала должность судьи верховного суда и федерального прокурора штата Нью-Йорк. Занималась подготовкой судей и адвокатов в Афганистане, Ираке, Монголии и Руанде. Работала консультантом международного трибунала по Руанде и Международного уголовного суда; Парам Кумарасвами - известный юрист и эксперт в области прав человека. В 1994-2003 гг. занимал пост специального докладчика Комиссии ООН по правам человека по вопросу о независимости судей и адвокатов. Резолюция предусматривает предоставление Комитетом доклада о своей деятельности в ходе заседания СПЧ.

¹⁸ Документ ООН А/HRC/13/L.30 - <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G10/124/26/PDF/G1012426.pdf?OpenElement>

¹⁹ Выступление Постоянного представителя РФ В.В.Лощинина на 13-й сессии СПЧ в связи с принятием проекта резолюции «Последующие действия в связи с докладом миссии по установлению фактов ООН по конфликту в Газе» - <http://www.geneva.mid.ru/speeches/speeches.html>

²⁰ Устав ООН. Сайт ООН - <http://www.un.org>

²¹ Совместная с ООН экспертная комиссия по борьбе с непрекращающимся насилием и атмосферой безнаказанности в стране была создана в 2007 г. для борьбы с нелегальными организациями, обвиняемыми в совершении жесточайших бесчинств военного времени во время 36-летней гражданской войны, закончившейся в 1996 г.

²² Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун принял решение учредить международную комиссию по расследованию трагических событий в Гвинее в сентябре 2009 г., связанных с жестоким подавлением правительством мирных демонстрантов, что привело к гибели 150 человек.